บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ.๒๔๙๙

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับหนังสือจากกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ ๑๒๘๑๗/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๔๙๙ ความว่ากระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือหารือของกระทรวงกลาโหมเกี่ยวกับปัญหาในเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. ๒๔๙๙ ว่า ส่วนราชการและองค์การในความควบคุมของกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกิจ หรือธุรกิจอย่างอื่น ใช้คนงานตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจะเป็นเจ้าของและต้องอยู่ในข่ายบังคับให้แจ้งจำนวนคนงานด้วยหรือไม่ และต่อมาได้รับหนังสือที่ ๑๓๑๕๖/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๙ ว่า มีบรรดาห้างร้านบริษัทและสถานประกอบธุรกิจ ได้หารือกระทรวงมหาดไทยในปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. ๒๔๙๙ อีกฉบับหนึ่ง ฉะนั้น จึงแจ้งมาเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาจักได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้ตามความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทยต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือสองฉบับดังกล่าวมานั้นแล้ว มีปัญหาตามที่ขอให้พิจารณารวมทั้งสิ้น ๔ ข้อ ซึ่งขอเสนอความเห็นเป็นข้อ ๆ ไปตามลำดับดังต่อไปนี้

(๑) ส่วนราชการและองค์การในความควบคุมของกระทรวงกลาโหมจะอยู่ในข่ายบังคับต้องแจ้งจำนวนคนงานตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ.๒๔๙๙ ด้วยหรือไม่

ปัญหาข้อนี้ ความจริงไม่จำกัดเฉพาะส่วนราชการและองค์การในความควบคุมของกระทรวงกลาโหม แต่เป็นปัญหาเกี่ยวแก่ส่วนราชการและองค์การของรัฐบาลในความควบคุมของกระทรวงอื่น ๆ ด้วยเหมือนกัน

ตามความในพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทยฯ ผู้ที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็น “เจ้าของ” และมีหน้าที่ต้องแจ้งจำนวนคนงานนั้น มีบทนิยามคำว่า “เจ้าของ” ไว้ว่า“ผู้ประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกิจ หรือธุรกิจอย่างอื่น” ซึ่งกิจการทั้งสามอย่างนั้นพออนุมานได้ว่าจะต้องประกอบเป็นธุรกิจ

ประเด็นที่จะพิจารณาจึงมีว่า ส่วนราชการและองค์การดังกล่าวเป็น “ผู้ประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกิจ หรือธุรกิจอย่างอื่น” ดังที่นิยามไว้หรือไม่ ถ้าส่วนราชการหรือองค์การใดได้ประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกิจ หรือธุรกิจอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว เห็นว่าผู้ประกอบการนั้น ๆ ย่อมเป็นเจ้าของตามความหมายนี้ทั้งสิ้น และอยู่ในข่ายบังคับต้องแจ้งจำนวนคนงาน แม้ว่าจะเป็น

ส่งพร้อมหนังสือที่ ๑๓๓๖/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๐๐

ส่วนราชการหรือองค์การในความควบคุมของกระทรวงใด ๆ ก็เห็นว่าไม่มีข้อยกเว้น นอกจากกิจการที่ประกอบนั้นจะมีเหตุผลที่จะโต้แย้งได้ว่าไม่เป็นธุรกิจ ทั้งนี้ก็เพราะว่าฐานะของกระทรวงทบวงกรมในราชการนั้น ย่อมเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกิจการของกระทรวงทบวงกรมใด ๆ ก็มีฐานะเช่นเดียวกับกิจการของบุคคลธรรมดา หากกฎหมายประสงค์จะไม่ให้ธุรกิจของส่วนราชการใด ๆ อยู่ในข่ายปฏิบัติของพระราชบัญญัตินี้ ก็จะต้องบัญญัติข้อยกเว้นไว้ แต่ก็หามีบทยกเว้นเช่นนั้นบัญญัติไว้แต่อย่างใดไม่ ส่วนองค์การต่าง ๆ ซึ่งได้ตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.๒๔๙๖ เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแก้ว พ.ศ.๒๔๙๘ หรือองค์การอื่นใดที่จัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยเฉพาะ เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย องค์การท่าเรือ เป็นต้น ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของโดยเอกเทศต่างหากจากกระทรวงทบวงกรมที่สังกัดอยู่ มีฐานะไม่แตกต่างกับบริษัทจำกัด ฉะนั้น จึงมีหน้าที่ต้องแจ้งจำนวนคนงานเช่นเดียวกัน ส่วนที่มีหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติมีข้อความว่า ได้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่บริษัท ห้างหุ้นส่วน และเอกชนโดยเฉพาะ จึงน่าจะไม่ใช้บังคับแก่ส่วนราชการนั้น เห็นว่าหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินั้นไม่ใช่กฎหมาย จะนำมาประกอบในการตีความนอกเหนือไปจากที่ตัวบทบัญญัติไว้นั้นเป็นการผิดหลัก และไม่ตรงกันกับความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ในอันที่จะสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทยทั่ว ๆ ไปอีกประการหนึ่งด้วย หากเป็นความประสงค์จะมิให้ส่วนราชการหรือองค์การใด ๆ ในความควบคุมของกระทรวงทบวงกรมที่เป็นผู้ประกอบกิจการเหล่านี้ต้องแจ้งจำนวนคนงานแล้ว ก็มีทางทำได้แต่ทางเดียว กล่าวคือ จะต้องมีบทบัญญัติยกเว้นไว้

(๒) เจ้าของกิจการมิได้จ้างคนงานไว้เป็นประจำ เมื่อมีงานจึงจ้างเหมาแรงงานกับหัวหน้าคนงาน และหัวหน้าคนงานเป็นผู้ไปจ้างคนงานมาทำงานให้ไทยเจ้าของมิได้ทราบเลยว่าคนงานนั้นเป็นใครมาจากไหน ดังนี้จะถือว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าของจะต้องแจ้งจำนวนคนงานนั้นหรือไม่

ข้อนี้ประเด็นอยู่ที่ว่าจะถือว่าผู้ใดเป็นเจ้าของผู้ประกอบงานอันเป็นธุรกิจตามที่กฎหมายบัญญัติและคนงานนั้นทำงานให้แก่ผู้ใด ประเด็นนี้เมื่อพิจารณาข้อความในตัวบทแล้วเห็นว่ากิจการที่ให้มีผู้รับเหมาไปอีกต่อหนึ่งนั้น การรับเหมาเป็นธุรกิจอย่างหนึ่ง และคนงานนั้นมีความสัมพันธ์กับผู้รับเหมาและทำงานในความบงการและความรับผิดชอบของผู้รับเหมา ฉะนั้นผู้รับเหมาจึงเป็นเจ้าของหาใช่ผู้จ้างเหมาไม่ ผู้รับเหมาจึงมีหน้าที่แจ้งจำนวนคนงาน

(๓) เจ้าของกิจการจ้างคนงานชั่วคราว ซึ่งงานนั้นอาจใช้เวลาทำงานเพียง ๑,๒,๕ หรือ ๗ วัน หรือมากกว่าแล้วแต่กรณี เมื่องานเสร็จก็เลิกจ้างคนงาน และคนงานชั่วคราวนี้มีสถานที่ทำงานไม่แน่นอน โดยต้องย้ายไปทำงานตามสถานที่ทำงานต่าง ๆ สุดแต่ว่าผู้ว่าจ้างจะจ้างไปทำงาน ดังนี้เจ้าของกิจการจะต้องแจ้งจำนวนคนงานนั้นหรือไม่

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในมาตรา ๕ เห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงในเรื่องงานชั่วคราวหรือเกี่ยวกับสถานที่ทำงานแต่อย่างใด ๆ สาระสำคัญในมาตรานี้แยกได้ดังนี้

(๑) เจ้าของซึ่งใช้คนงานตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ให้แจ้งจำนวนคนงานทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ

(๒) เจ้าของซึ่งใช้คนงานตั้งแต่สิบคนขึ้นไปภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ให้แจ้งจำนวนคนงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีจำนวนคนงานถึงสิบคนขึ้นไป

(๓) เมื่อได้แจ้งจำนวนคนงานแล้วถ้ามีการเปลี่ยนแปลงให้เจ้าของแจ้งภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง จะเห็นได้ว่าระยะเวลาทำงานเพียงชั่วคราวก็ดี สถานที่ทำงานไม่แน่นอนก็ดี หาได้เป็นข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องแจ้งจำนวนคนงานแต่อย่างหนึ่งอย่างใดไม่

(๔) กรรมการของบริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคม สโมสร หรือสถานประกอบธุรกิจการอื่น ซึ่งมาประชุมเกี่ยวแก่กิจการของบริษัท ฯลฯ นั้น ๆ เป็นครั้งคราว และได้รับเงินเดือน เบี้ยประชุม หรือเงินโบนัสประจำปีแล้วแต่กรณี กรรมการดังกล่าวนี้จะนับรวมเข้าเป็นคนงานซึ่งเจ้าของจะต้องแจ้งจำนวนตามพระราชบัญญัติหรือไม่

เรื่องที่จะเป็นปัญหาขึ้นมาว่า กรรมการที่มาประชุมเกี่ยวแก่กิจการของบริษัท ฯลฯ จะนับรวมเป็นคนงานหรือไม่นั้น เป็นเพราะความหมายของคำว่า “คนงาน” ตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ.๒๔๙๙ บัญญัติว่า “คนงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งทำงานให้แก่เจ้าของไม่ว่าจะเป็นการงานในหน้าที่ใดโดยจะได้รับค่าจ้างหรือไม่ก็ตาม เมื่อพิจารณาดูจะเห็นว่าความหมายของคำว่า คนงานบัญญัติไว้กว้างมากและคลุมไปหมด และดูเสมือนว่า กรรมการก็น่าจะอยู่ในความหมายของคำว่าคนงานด้วย

แต่เมื่อได้พิจารณาลักษณะหุ้นส่วนและบริษัทในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะเห็นได้จากถ้อยคำในมาตรา ๑๑๖๗ ซึ่งมีว่า ความเกี่ยวพันกันในระหว่างกรรมการและบริษัทและบุคคลภายนอกนั้น ท่านให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยตัวแทน และในมาตรา ๑๑๑๐ มีว่า เมื่อได้ประชุมตั้งบริษัทแล้ว ให้ผู้เริ่มก่อการบริษัทมอบการทั้งปวงให้แก่กรรมการของบริษัท ดังนี้เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาประกอบกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติตามที่ให้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย” แล้ว จะถือว่ากรรมการเหล่านั้นเป็นคนงานย่อมไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ เพราะการใด ๆ ที่กรรมการได้กระทำลงไปอันเกี่ยวแก่กิจการของบริษัท ย่อมจะกระทำในฐานะเป็นตัวแทนของบริษัท ส่วนสมาคมและสโมสรนั้น วัตถุประสงค์มิใช่ประกอบการอันเป็นธุรกิจ อีกประการหนึ่งหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนและกรรมการบริษัทที่ถือหุ้นย่อมมีฐานะเป็นเจ้าของงานอยู่ด้วย ฉะนั้นจึงเห็นว่ากรรมการของบริษัทและหุ้นส่วนผู้เป็นผู้มีสิทธิจัดการห้างหุ้นส่วนตามกฎหมาย จึงไม่ใช่เป็นคนงาน แต่ทั้งนี้อาจมีข้อยกเว้นได้ในบางกรณีที่กรรมการบริษัทหรือผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนได้รับจ้างบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนประกอบกิจการใดเป็นพิเศษ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ปกติ ก็อาจเป็นคนงานตามพระราชบัญญัติได้ ซึ่งจะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย

(นายหยุด แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๐๐